



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 8 February 2012

6297/12

**Interinstitutional File:
2011/0359 (COD)**

**DRS 21
CODEC 325
INST 115
PARLNAT 85**

COVER NOTE

from: Portuguese Parliament
date of receipt: 1 February 2012

No. Cion doc.: 16972/11 DRS 122 CODEC 2040 - COM(2011) 779 final

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific requirements regarding statutory audit of public-interest entities
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the Opinion¹ of the Portuguese Parliament on the above proposal.

Encl.:

¹ Translation may be available at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2011)779

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO relativo aos requisitos específicos para a revisão legal
das contas de entidades de interesse público

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público [COM(2011)779].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público

2 - A crise financeira pôs em evidência os pontos fracos da revisão legal das contas, sobretudo no que diz respeito às entidades de interesse público (EIP), que apresentam um interesse público significativo devido ao seu tipo de atividades, dimensão, número de trabalhadores ou ao facto de terem um vasto espectro de partes interessadas.

3 - A presente proposta estabelece, portanto, as condições aplicáveis à revisão legal das demonstrações financeiras das EIP.

4 - É importante sublinhar que, numa crise em que 4 588,9 mil milhões de euros, do bolso dos contribuintes, foram destinados a apoiar os bancos entre Outubro de 2008 e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Outubro de 2009, tendo esse apoio representado 39% do PIB da UE 27 em 2009¹, todas as componentes do sistema financeiro necessitam ser melhoradas.

5 – É referido na iniciativa em análise que uma auditoria sólida constitui um elemento-chave para restabelecer a confiança nos e dos mercados, contribuindo para a proteção dos investidores ao proporcionar-lhes informações facilmente acessíveis, com uma boa relação custo-eficácia e fiáveis sobre as demonstrações financeiras das empresas. Reduz ainda, potencialmente, o custo do capital para as empresas que são objeto de auditoria, garantindo uma maior transparência e fiabilidade das suas demonstrações financeiras.

6 – É igualmente mencionado que desde 1984, a revisão legal de contas está parcialmente regulamentada na UE, através de uma diretiva (Diretiva 1984/253/CEE) que veio harmonizar as regras para a aprovação dos auditores.

A Diretiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio de 2006, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, que altera as Diretivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho e que revoga a Diretiva 84/253/CEE do Conselho (adiante designada Diretiva 2006/43/CE) foi adotada em 2006 e alargou consideravelmente o âmbito de aplicação da diretiva anterior.

7 – Importa ainda referir que o Parlamento Europeu adotou um relatório de iniciativa em 13 de Setembro de 2011 sobre esta matéria, em reação ao Livro Verde da Comissão, onde insta a Comissão a assegurar uma maior transparência e concorrência no mercado da prestação de serviços de auditoria².

¹ O elevado volume dos apoios aprovados no âmbito dos diferentes regimes pode explicar-se pelo facto de alguns Estados-Membros terem adotado regimes gerais de garantia que cobriram a totalidade das dívidas dos seus bancos. Os Estados-Membros basearam-se essencialmente em medidas de garantia. 546,08 mil milhões de euros (4,5% do PIB) foram destinados a medidas de recapitalização, dos quais os Estados-Membros utilizaram efetivamente cerca de 141,5 mil milhões de euros em 2009. No período entre Outubro de 2008 e Outubro de 2010, a Comissão autorizou medidas relacionadas com a crise financeira no domínio dos auxílios estatais em 22 Estados-Membros: isto é, todos os Estados-Membros à exceção da Bulgária, da República Checa, da Estónia, de Malta e da Roménia.

² <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2011/2037>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Uma vez que os mercados de valores mobiliários e os intervenientes do sector financeiro estão, por natureza, interligados, a auditoria deve ter lugar num quadro harmonizado a nível da União.

c) Do conteúdo da iniciativa

1 - A presente proposta de Regulamento fundamentou-se nos seguintes princípios orientadores:

- "O âmbito da revisão legal de contas deve ser clarificado e especificado e as informações fornecidas pelo auditor aos utilizadores, às entidades auditadas, aos comités de auditoria e aos supervisores devem ser melhoradas";
- "A proibição da prestação de serviços distintos da auditoria às entidades auditadas, ou mesmo a proibição da prestação desses serviços em geral, responderia efetivamente à necessidade de reforçar a independência e o ceticismo profissional. Além disso, a aplicação de regras mais estritas no processo de designação dos auditores e a introdução da rotação obrigatória das sociedades de revisores oficiais de contas contribuiriam para melhorar a qualidade das auditorias";
- "Para facilitar uma escolha objetiva do prestador de serviços de auditoria, há que proibir as cláusulas contratuais que limitem a escolha da sociedade de revisores oficiais de contas, aumentar a transparência relativamente à qualidade da auditoria e às sociedades de revisores oficiais de contas e criar uma certificação da qualidade da auditoria";
- "A fim de aumentar a escolha de prestadores de serviços de auditoria, devem suprimir-se as restrições em matéria de propriedade";
- "As autoridades nacionais que supervisionam a auditoria devem ser reforçadas e deve estabelecer-se uma cooperação a nível da UE no âmbito da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA)".

2 - Os objetivos inerentes à proposta passam por melhorar diversos aspetos da atividade de revisão oficial de contas, designadamente:

5



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- a definição do papel da revisão legal das contas de entidades de interesse público;
- as informações que o revisor oficial de contas ou a sociedade de revisores oficiais de contas fornecem a entidade auditada, aos investidores e a outros interessados;
- os canais de comunicação entre os auditores e as autoridades de supervisão das entidades de interesse público;
- a prevenção de conflitos de interesses decorrentes da prestação de serviços distintos da auditoria a entidades de interesse público.

3 - Pretende-se, igualmente:

- garantir a independência dos auditores e limitar o risco de eventuais conflitos de interesses;
- facilitar a mudança de revisor oficial de contas ou de sociedade de revisores oficiais de contas;
- aumentar a escolha de prestadores de serviços de auditoria a que as entidades de interesse público poderão recorrer;
- aumentar a eficácia, independência e coerência da regulamentação e supervisão dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas que prestam serviços de revisão legal de contas a entidades de interesse público.

4 – Em síntese, a proposta de Regulamento em análise pretende reforçar a confiança na qualidade das auditorias levadas a cabo por revisores de contas e por sociedades de revisores de contas, considerando que a boa qualidade das auditorias contribui para *"o funcionamento ordenado dos mercados, melhorando a integridade e a eficiência das demonstrações financeiras"*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

2 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária.

3 – A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto.

4 - Assim, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que em relação à iniciativa em análise está concluído o processo de escrutínio.

Palácio de S. Bento, 1 de fevereiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer

(Nuno Matias)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

COM (2011) 779

Proposta de Regulamento do
Parlamento Europeu e do Conselho

Autor: Deputado
Fernando Virgílio
Macedo

Requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público¹



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES



PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos **requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público** [COM(2011)779] foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Objetivo da iniciativa

A COM(2011)779 tem como objetivo o estabelecimento das condições aplicáveis à revisão legal das demonstrações financeiras das entidades de interesse público, tendo em consideração que *“a crise financeira pôs em evidência os pontos fracos da revisão legal das contas, sobretudo no que diz respeito às entidades de interesse público (EIP), que apresentam um interesse público significativo devido ao seu tipo de atividades, dimensão, número de trabalhadores ou ao facto de terem um vasto espectro de partes interessadas.”*

Acrescenta a exposição de motivos da iniciativa que, na sequência da crise financeira, as medidas adotadas centraram-se, de um modo geral, na urgência em estabilizar o sistema financeiro, concentrando as atenções no papel desempenhado *“pelos bancos, pelos fundos de cobertura de risco, pelas agências de notação de risco, pelas autoridades de supervisão ou pelos bancos centrais”*.

Paralelamente, considera que a atuação dos auditores durante a crise foi pouco escrutinada, tendo em conta as *“avultadas perdas registadas por um elevado número de bancos entre 2007 e 2009, tanto sobre posições patrimoniais como extrapatrimoniais”* e o facto de *“os auditores terem fornecido aos seus clientes (em*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

especial aos bancos) relatórios de auditoria sem reservas, relativamente àqueles períodos”.

Deste modo, para o restabelecimento da confiança nos mercados torna-se indispensável garantir a existência de auditorias sólidas, que forneçam informações fiáveis e acessíveis sobre as empresas.

Considera, ainda, que aos auditores está cometido um papel social, designadamente o de *“apresentação de opinião sobre a veracidade e adequação das demonstrações financeiras”* de *“empresas que beneficiam de responsabilidade limitada e/ou que estão autorizadas a prestar serviços no sector financeiro”*.

Refira-se que, de acordo com a exposição de motivos da iniciativa, entre Outubro de 2008 e Outubro de 2009 foram despendidos 4588,9 mil milhões de euros no apoio aos bancos, o que representou 39% do PIB da UE em 2009.

Neste contexto, a Comissão Europeia publicou, em Outubro de 2010, o Livro Verde *“Política de auditoria: as lições da crise”*, lançando uma ampla consulta pública sobre a função e o âmbito da auditoria, bem como sobre a forma como a função de auditoria poderia ser reforçada de modo a contribuir para uma maior estabilidade financeira. Da referida consulta pública, resultou que as regras da Diretiva 2006/43/CE relativas à realização da revisão legal das contas anuais e consolidadas das entidades de interesse público deveriam ser objeto de uma melhoria substancial.

2. Principais aspetos

A revisão legal de contas está, desde 1984, parcialmente regulamentada na UE, através da Diretiva 1984/253/CEE que veio harmonizar as regras para a aprovação dos auditores. A Diretiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio de 2006, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, que altera as Diretivas 79/600/CEE e 80/040/CEE do Conselho e que revoga a Diretiva 84/253/CEE do Conselho foi adotada em 2006 e alargou consideravelmente o âmbito de aplicação da Diretiva anterior.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Presentemente, a Diretiva 2006/43/CE aborda já determinados requisitos aplicáveis à revisão legal das contas das EIP, nos seus artigos 39.º a 43.º. Esses requisitos deixarão de estar incluídos na Diretiva, passando a estar integrados, de forma desenvolvida, no Regulamento objeto da COM(2011)779.

Os requisitos em matéria de estabelecimento, como os referentes à aprovação/registo dos auditores, e as alterações aos mesmos continuarão a estar abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/43/CE.

A presente proposta de Regulamento fundamentou-se nos seguintes princípios orientadores:

- *“O âmbito da revisão legal de contas deve ser clarificado e especificado e as informações fornecidas pelo auditor aos utilizadores, às entidades auditadas, aos comités de auditoria e aos supervisores devem ser melhoradas.*
- *A proibição da prestação de serviços distintos da auditoria às entidades auditadas, ou mesmo a proibição da prestação desses serviços em geral, responderia efetivamente à necessidade de reforçar a independência e o ceticismo profissional. Além disso, a aplicação de regras mais estritas no processo de designação dos auditores e a introdução da rotação obrigatória das sociedades de revisores oficiais de contas contribuiriam para melhorar a qualidade das auditorias.*
- *Para facilitar uma escolha objetiva do prestador de serviços de auditoria, há que proibir as cláusulas contratuais que limitem a escolha da sociedade de revisores oficiais de contas, aumentar a transparência relativamente à qualidade da auditoria e às sociedades de revisores oficiais de contas e criar uma certificação da qualidade da auditoria.*
- *A fim de aumentar a escolha de prestadores de serviços de auditoria, devem suprimir-se as restrições em matéria de propriedade.*
- *As autoridades nacionais que supervisionam a auditoria devem ser reforçadas e deve estabelecer-se uma cooperação a nível da UE no âmbito da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA).”*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Os objetivos inerentes à proposta passam por melhorar diversos aspetos da atividade de revisão oficial de contas, designadamente:

- a definição do papel da revisão legal das contas de entidades de interesse público;
- as informações que o revisor oficial de contas ou a sociedade de revisores oficiais de contas fornecem à entidade auditada, aos investidores e a outros interessados;
- os canais de comunicação entre os auditores e as autoridades de supervisão das entidades de interesse público;
- a prevenção de conflitos de interesses decorrentes da prestação de serviços distintos da auditoria a entidades de interesse público.

Pretende-se, igualmente:

- garantir a independência dos auditores e limitar o risco de eventuais conflitos de interesses;
- facilitar a mudança de revisor oficial de contas ou de sociedade de revisores oficiais de contas;
- aumentar a escolha de prestadores de serviços de auditoria a que as entidades de interesse público poderão recorrer;
- aumentar a eficácia, independência e coerência da regulamentação e supervisão dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas que prestam serviços de revisão legal de contas a entidades de interesse público.

Em resumo, a proposta de Regulamento em apreço pretende reforçar a qualidade das auditorias levadas a cabo por revisores de contas e por sociedades de revisores de contas, considerando que a boa qualidade das auditorias contribui para “o funcionamento ordenado dos mercados, melhorando a integridade e a eficiência das demonstrações financeiras”.



3. Implicações para Portugal

Através da adoção de um Regulamento, a legislação relativa aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público entrará em vigor na mesma data em toda a União Europeia, incluindo, naturalmente, Portugal.

A opção por um instrumento jurídico que não carece de transposição para a legislação dos Estados-Membros pretende evitar os problemas associados aos atrasos na transposição da legislação e, por outro lado, proporcionar um elevado grau de harmonização em todo o espaço da UE.

4. Princípio da Subsidiariedade

De acordo com o princípio da subsidiariedade (artigo 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia), apenas deve ser adotada uma ação a nível da União quando os objetivos preconizados não podem ser alcançados de forma satisfatória a nível Estados-Membros e podem, devido à dimensão ou aos efeitos da ação proposta, ser melhor alcançados a nível da União Europeia.

No caso em apreço, devido à sua dimensão, os objetivos que se pretendem alcançar com a proposta de Regulamento serão melhor realizados ao nível da União Europeia, pois estando os mercados de valores mobiliários e os intervenientes do sector financeiro interligados, as auditorias deverão ter por base um quadro harmonizado ao nível da UE.

Paralelamente, as alterações propostas não excedem o estritamente necessário para alcançar os seus objetivos, respeitando o Princípio da Proporcionalidade previsto no n.º 4 do artigo 5.º do TUE.



PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Dada a relevância da revisão legal das contas de entidades de interesse público, é de realçar que a iniciativa tenha particulares preocupações ao nível da independência dos auditores/revisores e da prevenção de conflitos de interesses entre estes e as entidades alvo de auditoria/revisão.

Não nos podemos esquecer que a auditoria das demonstrações financeiras é fundamental para incrementar a credibilidade das demonstrações financeiras apresentadas pelas empresas, existindo assim por essa via, uma salvaguarda dos interesses dos utentes das demonstrações financeiras, contribuindo decisivamente para o adequado funcionamento dos mercados financeiros.

Todas as medidas de reforço da independência dos auditores/revisores oficiais de contas, existindo legislação impeditiva à mitigação da sua independência, irá contribuir decisivamente para credibilizar os relatórios emitidos pelos mesmos.

Paralelamente, a adequada identificação e gestão de eventuais conflitos de interesses na realização dos trabalhos, é um dos pilares fundamentais para que auditores e revisores oficiais de contas estejam acima de qualquer suspeita, nas opiniões que emitem.

A iniciativa realça, e bem, princípios como o do controlo de qualidade e de supervisão, os quais são sem dúvida nenhuma, um garante supletivo da qualidade do trabalho realizado pelos auditores/revisor oficial de contas.

Com empresas cada vez mais internacionalizadas, com presença em diversos estados europeus, faz todo o sentido existirem princípios orientadores comuns ao exercício da atividade de auditoria/revisão de contas, nos diversos estados da união europeia.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;**
2. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, desta forma, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto;
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 17 de Janeiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer

(Fernando Virgílio Macedo)

O Presidente da Comissão

(Eduardo Cabrita)